学术专论

“属州视县，直隶州视府”：明清州制新解

李大海

［**摘要**］明清时期的州制问题，可从体国经野和设官分职这两个既有联系又有差异的角度分别加以探讨。清廷通过取消隶府而领县的属州，实现了地方行政区划层级的简化。《明史·职官志》“知州掌一州之政。凡州二，有属州，有直隶州。属州视县，直隶州视府，而品秩则同”的记载，藉州政之别反映了以两类知州为代表的官僚在权力运作上的内涵与空间差异。本文依靠雍正时期针对属州进行大规模调整留下的文献记录，为揭示上述志文真相提供新的解说。笔者认为，“属州视县，直隶州视府”指属州知州虽领有知县，但因尚隶于知府，故所掌州政主要面向本州亲领编户，从牧民之官的角度可视与知县相埒。而直隶州知州因径隶于布政使，故州政主要是对所领知县的巡查管辖，从牧官之官的角度当与知府相仿。这是志文详于府、县之政，却独略于州政的原因。《清史稿·职官志》所谓“属州视县，直隶州视府”，已与明代乃至清初州制有所不同。

［**关键词**］州制　属州　直隶州　《明史·职官志》　明清时期
［**中图分类号**］K249　［**文献标识码**］A　［**文章编号**］1002－8587（2017）－02－0050－09

明清时期的州，作为地域行政单位维持和运转的机制，大致可以从行政区划和地方政治制度的层面来分别加以解读。前者体现州作为地理单元，在行政区划体系中的层级、隶属、幅员、边界等要素的组成与变动，后者则注重依托于州的官僚系统，在政治生活中的权力分配、运作以及上下级关系的表达与互动。

行政区划层级的变迁是以往古代行政区划体系研究的重要内容，它集中体现了中央集权与地方分权之间此长彼消的过程。元以降至民国时期的地方行政区划层级，经历了由多级制向二级制简化的历史进程，是所谓“二千年三循环”演变中的最后一个轮回。明清时期作为其中一段，实现了将复式三、四级政区层次简化为单式的三级制。[①]然而，在改变行政区建置的具体操作之中，这一宏观结论背后的实践到底如何在国家的版图内部得以展开，直到近年来随着清初属州问题被逐渐地揭示和解决，方才使得我们有了澄清这一问题的可能。[②]

［**收稿日期**］2016－06－12
［**作者简介**］李大海（1981－），男，中山大学历史学系副教授，珠海 519082；lidahai1981@ aliyun. com

① 周振鹤：《中国地方行政制度史》，上海人民出版社，2005 年，第 58—84 页。

② 真水康树：《雍正年间的直隶州政策》，《历史档案》1995 年第 3 期；林涓：《清代统县政区的改革——以直隶州为中心》，《中国历史地理论丛》2000 年第 4 辑；傅林祥：《清初直隶州的推广与行政层级的简化》，《历史档案》2010 年第 4 期；华林甫：《清前期“属州”考》，刘凤云、董建中、刘文鹏编：《清代政治与国家认同》（上册），社会科学文献出版社，2012 年，第 169—214 页。

明承元制，改高层政区行省曰承宣布政使司。同时又改路为府，从而形成布政使司“统府州县，州县俱隶府，县或又隶州，州或直隶省”① 的格局。及清代雍正年间以后，这种兼有三、四级政区层次的复式体系方转变为省－府（直隶州）－（州）县单式的三级制。显然，实现这一由繁入简的关键，就是明代隶府领县的“属州”这一层级的消亡。可见，州在明清地方行政区划体系中扮演着重要的角色：从静态建置的角度，其发挥着承上启下的作用；从动态演变的角度，则是分析行政区层级简化的突破口。

以往从行政区划层面考察明清时期的州制问题时，《明史·职官志》所载“知州掌一州之政。凡州二：有属州，有直隶州。属州视县，直隶州视府，而品秩则同”的说法，② 亦常常作为基本史料而广被史家征引，成为透视明清州制的重要依据。以往学界对此的释读、特别是“属州视县，直隶州视府”一句的理解，不仅存在着诸多不同的看法，而且似乎也多未能切中肯綮，以致有研究者甚至对志文本身的叙述是否符合历史事实产生了怀疑。有鉴于此，笔者不揣陋塞，尝试在前人探索的基础上，重新寻找解析这条基本史料的途径，希望藉此对深化明清两代州制问题的认识能够有所补益。

一、“属州视县，直隶州视府”旧解与质疑

《明史》卷七十五《志第五十一·职官四》“州”条曰：

> 知州一人，从五品，同知，从六品，判官无定员，从七品。里不及三十而无属县，裁同知、判官。有属县，裁同知。其属，吏目一人，从九品。所辖别见。
>
> 知州掌一州之政。凡州二：有属州，有直隶州。属州视县，直隶州视府，而品秩则同。同知、判官，俱视其州事之繁简，以供厥职。

这段志文首先描述了明代知州及其佐贰官、属官建置以及品秩状况，然后就知州所掌州政，从属州与直隶州的不同出发，进行了一番区分。其中，最易令人产生分歧和困惑之处，就在于“属州视县，直隶州视府”一句。余者则因语意明确，甚少异说。为了进一步引申分析，这里姑且将以往对“属州视县，直隶州视府”的各种释读，稍加梳理总结归纳如下。

照搬原文而置之不论者。例如，有研究说：“州分属州与直隶州。‘属县视县，直隶州视府’……属州与县相同。”③ 又如，“州有两种，即直隶州和属州，直隶州视府，属州视县。直、属州知州品秩相同，均为从五品。”④ 再如，“州在明清两代一般而言也就是县。与明代相同，清代的州也是有直隶州与属州两种。直隶州等同于府，属州等同于县。”⑤ 复如，州在“明朝则分为散州（亦称属州）、直隶州。‘属州视县，直隶州视府，而品秩则同’……州官职掌与府或县相同。”⑥

属州与直隶州（知州）地位（待遇）不同说。例如，有研究认为：“州分为两种：一种是直接隶属于布政使司的州，称为直隶州，其地位大体上相当于府；另一种是隶属于府的州，称为府属州，简称属州，其地位大体上相当于县。”⑦ 又如，“州有二种，即属州和直隶州。属州的待遇与县同等，直隶州的待遇与府同等，但品秩相同。知州有两种：一为直隶州知州，其地位稍低于

① 申时行等修：万历《明会典》卷15《户部二·州县一》，中华书局，1989年，第90页。
② 《明史》卷75《职官四》，中华书局，1974年，第1850页。
③ 孔令纪、曲万法等主编：《中国历代官制》，齐鲁书社，1993年，第309页。
④ 李治安主编：《唐宋元明清中央与地方关系研究》，南开大学出版社，1996年，第264页。
⑤ 万昌华、赵兴彬：《秦汉以来基层行政研究》，齐鲁书社，2008年，第175、179页及该页注2。
⑥ 王天有：《明代国家机构研究》，故宫出版社，2014年，第249、251页。
⑦ 程幸超：《中国地方行政制度史》，四川人民出版社，1992年，第221页。

知府；另一为散州的知州，其地位与知县相同。”[①] 又如，“直统于布政司的州为第二级行政区划，地位相当于府而略低；隶属于府的州为第三级行政区划，地位相当于县而略高。”[②] 再如，“州的地位介于府县之间，分为直隶州和属州（又称散州）。直隶州由省直辖，地位视府；属州下辖于府，地位视县。实际上属州也多辖县，地位略高于县。”[③] 复如，“州在明朝分为直隶州和属州两种，但不成为一级行政机关。从级别来说，直隶州直辖于布政司，管辖一县或数县，地位相当于府而低于府；属州则辖于府，地位相当于县而略高于县。”[④] 最后，则如“直隶于京师或者是布政使司的，称为直隶州，地位与府大体相同，其下或者辖县，或者不辖县；一种是隶属于府的，称为属州，地位与县大体相同。但多数属州也领有县，实际上这种属州的地位介于府与县之间。”[⑤]

属州与直隶州知州品秩有别说。例如，有研究认为，“州有二种：散州与直隶州……散州之知州其品秩视县，直隶州则视府。州与府之区别，在知州于治县事外兼辖其旁之县，而府则仅辖散州与诸县，不直接治县事，故府之附郭有县而州则否。”[⑥]

在上述三种说法中，第一种只是照抄史籍原文，并不能成为后人针对“属州视县、直隶州视府”一句的解说。第三种则将此句解作知州的品秩各自视如府县，与志文“品秩则同”的说法明显有所矛盾。因此，目前较为通行的理解，多以第二种说法为代表。然而，即便是抛开诸说中一些类似“州就是县”“州不成为一级行政机关”这样的极端表达不谈，[⑦] 只需稍加考究仍可察觉，无论从属州、直隶州正印官待遇和地位的不同，还是两种州行政等级具有高下之分的说法，都无法合理地解释将它们各自视如府县的根本原因。

就正印官待遇而言，明朝品官薪俸中禄米和俸钞的发放，都是严格按照官员品秩高低区别对待。按照洪武二十五年（1392）“更定百官禄”的规定，正四品知府的月俸米是二十四石，从五品直隶州、属州知州则是十四石，而正七品知县只有七石五斗。也就是说，知府的月禄米几乎是知州的一倍，而知县的月禄米则仅为知州的一半。同样，俸钞也按照类似的原则按级发给。[⑧] 显然，将“属州视县、直隶州视府”解作州的正印官所受待遇，犹如府县之别，既不符合明代官员薪俸制度的规定，也不合常理。由此而说直隶州知州地位稍低于知府、属州知州地位等同于知县，亦令人匪夷所思。就官阶品秩而言，知府的正四品远高于知州的从五品，同理知县的品级同样远低于知州。由此可见，第二种解释有似是而非之嫌，缺乏基本的史实依据。

另一方面，从直隶州、属州所处行政层级高低的角度来解析上述志文，也会遇到无法自圆其说的尴尬。将“直隶州视府”说成是直隶州地位相当于府而略低，从两者直隶于布政使司和领县来看，尚且通畅；而将“属州视县”解释为属州地位相当于县而略高，则断然无法弥合其与如下事实之间的矛盾：属州与其所领县之间存在明确的上下级隶属关系。正因为此，无怪乎有学者指出，“明代……绝大部分直隶州与属州都辖县，少数不辖县。故明代的州应视为统县政区。《明史·职官志》说‘属州视县，直隶州视府’，无论从领县的角度看还是从官阶的角度看都不大符合事实。”[⑨] 又如认为“《明史》以明代‘直隶州视府’，或说地位介于府与散州之间，尚未允

---

① 陈茂同：《历代职官沿革史》，华东师范大学出版社，1988 年，第 492、683 页。

② 柏华：《明清州县官群体》，天津人民出版社，2003 年，第 45 页。

③ 何朝晖：《明代县政研究》，北京大学出版社，2006 年，第 7、11 页。

④ 方志远：《明代国家权力结构及运行机制》，科学出版社，2008 年，第 327 页。

⑤ 李晓杰：《疆域与政区》，江苏人民出版社，2010 年，第 185 页。

⑥ 顾颉刚、史念海：《中国疆域沿革史》，商务印书馆，1999 年，第 193 页。

⑦ 对此，笔者同意李新峰的观点：“明代州的级别、职权、涵盖疆域，皆与布政使司、府、县属同类性质，应视为单独一级行政区划”（参《明代卫所政区研究》，北京大学出版社，2016 年，第 206—208 页）。

⑧ 《明史》卷 82《食货六》，第 2002 页。

⑨ 周振鹤：《中国地方行政制度史》，第 189 页。

当”；“清修《明史》详载明代各州统县的情况，却又称‘属州视县’，与同样管理实土的直隶州强行区分开来，不免以今拟古之嫌”。①

有鉴于《明史·职官志》中如此习以为常的记载，迄今仍无令人信服的可靠结论，郭润涛撰以长文全面探讨明朝州的建置来源与历史特点，专就如何解读“属州视县”提出了不同于以往的新认识。郭润涛通过对志文中“视”字的理解，将明朝府、直隶州、属州及县之间的关系分解为相同与不同两个层面并展开分析。他认为，直隶州视府是说两者上下隶属的行政体制（上隶布政司，下领县）或者行政层级（省与县之间）相同，而在行政建置的类型上，一为府一为州，并不相同。至于属州视县，因属州领县，所以两者的差别不言自明，关键是如何阐发属州与县之间到底具有怎样的相似性。而这也恰恰应是志文使用“视”字来表达直隶州与属州特征的用意所在。就此，郭润涛提出两种新的理解。其一，他套用直隶州视府所体现出来的直隶州与府皆直隶于布政使司的相同特点，认为“与此一致，‘属州视县’，意指属州与县为（隶属于府的——引者案）同一行政层级”。并进一步指出，明代属州存在“无所属县分者”，也就是不领县的属州。在这种情况下，地方行政体系可以形成“司－府－州”的层级结构。如此一来，与明代大量存在的“司－府－县”结构相对应，便可以认为“属州视县”了。其二，郭氏指出，不论直隶州、属州，也不论其是否领县，它们都拥有本州这一“亲领编户”的直辖区域。在此范围内，从直接面对民众成为基层政府的角度，属州与县一样，都是一级基层政权的设置。②

毫无疑问，郭润涛在实证分析基础上的研究结论、特别是有关理解“属州视县”的新观点，是目前针对这一问题最为全面而可靠的学术回应。然而，疑问却似乎并未因此完全得到消解。忖之《明史·职官志》“属州视县，直隶州视府”的描述，应该是指一种普遍状况，或是通行的做法与惯例。而郭润涛在第一种新的解释中，恰恰指出的是一种少数特例。也就是说，明代隶府却不领县的属州固然存在，但数量不多。《明史·地理志》记“州百九十有三”，③ 若从中剔除 23 个直隶州，④ 则属州至少也有 160 余个。粗略检核《明史·地理志》，大概至多只能找出 10 余个不领县的属州。⑤ 显然，郭润涛所谓的“司－府－州”这种层级结构，事实上在明代“司－府－州－县”体系中所占有的比例，不过十分之一弱而已。很难想象，志文属州视县一语，乃是有特别针对这些属州而言的可能性。至于第二种理解，若果真是因为属州拥有亲领编户的本州辖区，故才称属州视县的话，那么为何直隶州亦有本州亲领编户却要视之如府呢？这似乎是同一逻辑下，仍然不易解释清楚的问题。

总之，虽然以往对《明史·职官志》直隶州、属州一条的解读为我们提供了进一步理解其本意的诸多可能，但也仍存在这样或那样难以令人信服的困惑。一般来说，通过辨明府、直隶州、属州及县四种建置类型所处层级的异同，解析所谓“属州视县，直隶州视府”的做法较为通行。然而，也有学者注意到上述记载乃是出自于《职官志》“知州掌一州之政”的客观事实，尝试从正印官的职掌对其加以解释。例如，王天有在征引志文原文后，就认为“州官职掌与府或县相同”。⑥ 可惜的是，他并未就此展开论述。显然，同样立足于职官层面，从职掌的角度，无疑要

---

① 李新峰：《明代卫所政区研究》，第 208、209 页。

② 郭润涛：《明朝“州”的建设与特点》，王天有、徐凯主编：《纪念许大龄教授诞辰八十五周年学术论文集》，北京大学出版社，2007 年，第 120、141、142 页。按：下文所引郭氏观点，皆出此文，无复引注。

③《明史》卷 40《地理一》，第 882 页。

④ 真水康树：《明清地方行政制度研究——明两京十三布政使司与清十八省行政系统的整顿》，燕山出版社，1997 年，第 81 页。

⑤ 以《明史·地理志》为据，这类属州主要有：凤阳府亳州、太原府保德州、平阳府霍州、大同府浑源州、凤翔府陇州、临洮府河州、平凉府固原州、庆阳府宁州、南昌府宁州、襄阳府均州、长沙府茶陵州、遵义府会理州、平乐府永安州、南宁府上思州、太平府左州、养利州、永康州等等。

⑥ 王天有：《明代国家机构研究》，第 251 页。

比从待遇、地位等方面更加具有说服力，也更符合《职官志》内容的文本属性。

二、从雍正时期的属州调整看州政实践的制度缺陷

在现有明人著述中，并不易找到能够更加清楚明白地解释类似《明史·职官志》“知州掌一州之政”含义的记载。明末人鲁论在其所撰《仕学全书》中曰：“凡州务，直隶州上视府，府属州下视县。若州属于府而所属又有县，则在府视县而在县”。① 这与后来《明史》的说法已十分接近。不过，其中可能有助于理解各州视如府县背后真相的后一句话，特别是“在府视县而在县”一语，却同样不易索解。郭润涛认为，此句当有手民误植的嫌疑，正作应为“在府视县而在州”，即“意思是属州所领之县，在府看来也是本府的属县，但归属于所属之州领辖”。这样的校正和解读本身似乎无可指摘，但若将其还原回鲁论“凡州务”条的全句，语境前后则有明显的突兀之感——本来全句所述的对象是指向正印官执掌的州务，却为何要在其后补缀州领之县亦属于其上之府的话呢？如果说“直隶州上视府，府属州下视县”，是因不同于一般意义上的理解而需要重点强调，那么又说那些隶府而领县的属州所领之县也隶属于府而归州辖，难道不显得晦涩而繁复吗？由此可见，这种从政区层级隶属关系的角度，试图分析有关州政或州务的相关记载，事实上很难做出令人满意的通畅解读。可以料想，对于明代官场之人而言，事关州务的所谓属州视县、直隶州视府，可能无需过多解释，因此在史料中才不会留下相关的记载。

明末清初人顾炎武在《日知录》中言：“县之隶于州者，则既带府名，又带州名，而其实未尝管摄于州（原注：惟到任缴凭必由州转府，尚有饩羊之意）。体统乖而名实淆矣。”② 这种明代属州对领县徒有其名的管摄方式，应该与清初方志提及的“虚辖”状态相近。据华林甫的研究结论，明代行政区划体系中大量存在的隶府领县之州，事实上在清初绝大部分都得以延续，尚有饩羊名义的州县关系仍以虚辖的方式继续存在。③ 及至雍正时期，清廷调整地方行政区划，大规模将继承自前明的属州进行裁撤。所采取的方式主要有两种。其一，彻底剥离属州与其领县之间的虚辖关系，属州成为仅有本州辖区的基层政区，与原领县同时直接隶属于府。其二，反其道而行之，将属州与其领县之间的上下统辖关系彻底坐实，使属州成为脱离先前所隶之府，而与以往隶属于布政使司的直隶州相同的新直隶州。在此期间，虽然有些新升的直隶州又降为府属之州，但同时会成为彻底不再领县的基层政区。而有些直隶州则进一步得到升级为府的机遇，成为一批新设之府的前身。至乾隆初年，清朝基本将承自明代的属州裁撤殆尽，整个地方行政区划体系实现了从复试三、四级制向单式三级制的转变。

以往释读《明史·职官志》的州政部分，主要是对制度条文的生搬硬解，缺乏政区实践层面的动态分析，所以无法深入挖掘州政运作的具体状况。前述针对属州的第一种改制途径，即剥离属州与县原有虚辖关系的历史过程，在文献中几乎没有留下任何记载，难以对其展开分析讨论。而在雍正年间将属州升格为直隶州的大规模调整中，却留下了不少详细论述改制前因后果的珍贵史料，适可揭示明清州制的某些重要制度面相。

清廷大规模升格属州，肇始于山西。康熙末年，山西全省州县的钱粮亏空现象已颇为严重。雍正皇帝即位后，派遣诺岷担任巡抚，大力稽查钱粮亏空，力图扭转恶化的地方财政状况。雍正

---

① 鲁论：《仕学全书》下编卷 10《各省文官考·省直府州县》，《四库全书存目丛书》第 262 册《史部·职官类》，齐鲁书社，1997 年，第 208 页下。

② 顾炎武著，黄汝成集释，栾保群、吕宗力校点：《日知录集释》（全校本·第一册）卷 8《府》，上海古籍出版社，2006 年，第 467、470 页。

③ 华林甫：《清前期“属州”考》，刘凤云等编：《清代政治与国家认同》（上册），第 171 页。

元年（1723）五月诺岷到任后，限期追缴各州县亏空，撤换欠银严重的州县官员，甚以参拿治罪。① 他一面采取措施，提出改革地方财政制度的具体建议；一面实地巡查部分府州县，酝酿杜绝钱粮亏空的有效手段。雍正二年（1724）二月，诺岷在给皇帝的奏折中说道：

> 山西省九十余州县内，平阳府统管三十四州县，太原府统管二十五州县。因州县太多，地方辽阔，原任知府等不能亲临详查州县仓库，是以州县均有亏空。今钱粮银虽封于柜内，不令州县官员私自开启，但天长日久，又另生弊端，难以预料，且仓粮均皆收储于州县地方易生弊端。臣之愚意，既然钱粮关系重大，不可不敢定分别查看之例。臣看得地方志，先前州县或与府一并兼管，或分别归直隶州另行管辖，均届时为裨益事务酌情而办，历代定例不同。今既然分别查看仓库钱粮甚是重要，则照分县归直隶州另行管辖之例办理外，另无可行之例。
>
> 臣看得地方情形，平阳府所属襄陵、太平、稷山、河津、万泉五县地方，与绛州临近；安邑、夏县、平陆、芮城四县地方与解州临近；临晋、荣河、万泉、猗氏四县地方与蒲州临近；蒲县、乡宁二县地方与吉州临近；大宁、永和、汾西三县地方与隰州临近。既然如此，将此十八州县由平阳府分开，分归绛州、解州、蒲州、吉州、隰州管辖，就近易于不时查看仓库钱粮。太原府所属繁峙、五台、崞县三县地方与代州临近；定襄、静乐两县地方与忻州临近；乐平、盂县、寿阳三县地方与平定州临近；兴县、河曲两县地方与保德州临近。既然如此，将此十县与太原府分开，分归代州、忻州、平定州、保德州管辖，以便就近不时查看仓库钱粮。如此，平阳、太原两府均余十一州县，亦便于查看仓库钱粮。
>
> 但管县之直隶州亦各有仓库、刑罚事务，原本因无专查之上司，有亏空钱粮之弊亦难预料，是以将由平阳府分出之绛州等五直隶州仓库之钱粮，就近交付河东道员不时查看。将太原府分出之代州等四直隶州之仓库钱粮，交付雁平道员不时往查，将原有泽州、辽州、沁州三直隶州之仓库钱粮交付粮台道员不时查看。倘若失察，照知府议罪新例治罪。如此，无需增补官员糜费钱粮，而且各州县仓库钱粮各自不时往查，免生亏空之弊。②

事实上，诺岷发现了一个导致亏空频发的地方制度性的缺陷，这就是太原、平阳两府所辖州县太多，作为知府分身乏术，无法对州县官员进行有效监管。他提出唯一可行的解决方案是将先前的九个属州升格为直隶州。由此各直隶州知州便可就近督查属县的仓库钱粮，以前知府无法做到县县兼顾的困局顿时得到缓解。他又指出，直隶州知州本身也有直接面对百姓收缴仓库钱粮的责任，在加强知州巡查属县力度的前提下，也应该安排知州的上司道员，对其加以专查。最后，诺岷强调无论是新升者还是原有直隶州知州，如果对属县亏空负有失察之责，会参照知府巡查不力之罪加以惩治。

诺岷的出发点，是希望通过加强吏治和上级官员的监管，来防范和杜绝贪污亏空现象的滋生。他提出改设直隶州的方案，应该是为实现上述目的而采取的一种制度性保障。从他的奏陈中，可以清晰地辨明直隶州知州在履行查看仓库钱粮这一“州政”时所表现出来的两个特点。首先，知州须如知府一般，不时巡查属县仓库钱粮的征缴情况，监督属县官员不得私自开启钱粮柜。其次，由于直隶州知州掌管亲领编户的本州，所以在不能保证知州绝对廉洁自律的前提下，只能安排上司官员再对他们施以巡查。在这两个直隶州知州施政过程所体现出来的特点之中，诺岷更为看重的或者说他的初衷，是希望这些知州发挥犹如知府巡查监督属县官员的职能。增派道员巡查各直隶州之本州，则是在此基础上的完善措施。

---

① 《山西巡抚诺岷奏报赔补亏欠未完钱粮人员暂缓参革缘由折》（雍正元年七月二十七日），中国第一历史档案馆译编《雍正朝满文朱批奏折全译》上册，黄山书社，1998 年，第 256 页。

② 《山西巡抚诺岷奏陈加强地方防务分查仓库钱粮折》（雍正二年二月初一日），中国第一历史档案馆译编《雍正朝满文朱批奏折全译》上册，第 638 页。

诺岷同时计划升格九个属州为直隶州，如此大规模针对属州进行的调整，入清以来几乎前所未有。他如此看重直隶州所带来的制度性保障作用，从一个侧面深刻地反映出类似诉求，正是以往所设置的属州远远无法满足的。换言之，直隶州知州具备的以巡查属县之责为重的施政特点，恰是属州知州明显缺失的。这一由直隶州之设而反向推及的结论，无疑与清初顾炎武谈到的属州领县只是形式上的管辖，以及方志所谓的虚辖，若合符契。对山西太原、平阳两府进行过实地考察的诺岷，必然发现了属州知州与其属县之间早已形成的这种微弱的“隶属”关系。一方面府境辽阔，知府无法面面俱到；另一方面，名义上领县的属州知州，却又几乎没有巡查属县的制度规定。在缺乏上级有效监管的弊端之下，属州之县的官员发生侵挪钱粮、贪污亏空的可能性自然大大增加。可以说，不将这些游离于体制之外的县级官员有效纳入地方政府的监管体系中，诺岷在山西展开的大规模地方财政改革，就难以保证实施。

诺岷先以奏折的形式单独向雍正帝提出上述建议，在得到“著拟本具奏”的朱批后，正式向朝廷提出改设直隶州的方案。清人蒋良骐在《东华录》中，对此留有比编入《清世宗实录》的相应内容更显丰富的记载：

> 三月，山西巡抚诺岷疏言：太原、平阳二府所辖州县，居通省三分之二，地方辽阔，经年不能周其地，是以从前亏空，知州毫无觉查。今细察舆图，莫若照直隶州之制分辖，请将太原府属之乐平、盂县、寿阳分隶平定州，定襄、静乐分隶忻州，五台、崞县、繁峙分隶代州，河曲、兴县分隶保德州。平阳府属之临晋、荣河、万泉、猗氏分隶蒲州，安邑、夏县、平陆、芮城、垣曲分隶解州，太平、襄陵、稷山、河津分隶绛州，蒲县、乡宁分隶吉州，大宁、汾西、永和分隶隰州。一经分理，则太原、平阳所隶州县各止十一，地近则易周，粮少则易核，不惟亏空之弊可杜，即刑名词讼亦简而易理。至直隶州各有仓库，向无专责，恐致侵挪。请将蒲州、解州、绛州、吉州、隰州钱粮，就近令河东道盘查，平定、忻州、代州、保德州钱粮，令雁平道盘查。其旧设之泽州、辽州、沁州钱粮，令粮驿道盘查。如通同隐匿失察，照议处知府例处分。①

诺岷在上疏中，进一步表达了改设直隶州的起因与缘由。如果说府境辽阔属于客观原因，那么“知州毫无觉查”以致“亏空”，就是认为制度出了问题。诺岷提到知州和引起亏空的对象，是“从前”发生的，所以毫无疑问是指属州知州及其本该由他们虚辖统领的各县官员。属州知州在“管辖”属县官员时，竟然表现出“毫无觉查”的状态，完全可以印证他们已不将巡查下属作为州政实践的主要内容。这应该就是清初方志称之为虚辖的关键原因。

雍正时期，不仅在山西发生了大规模升格直隶州的行为，在直隶、河南、山东、陕西、江南等地也有类似行政区划大量调整的案例，对此学界已有系统的讨论，本文不拟赘述。② 需要提及的是，在《清世宗实录》留下的有关改设直隶州的记载中，往往都会提及府境辽阔，统辖动辄即有二三十余个州县的情形，也会有“知府实有鞭长莫及之虞”，“直隶知州，照知府之例”以及“直隶州稽查各县钱粮案件，俱照知府之例处分”等等几乎完全近似的用语。这都表明，至少在北方地区，从顺应地方财政制度改革的角度出发，将辖境较大而统摄州县较多的府，分设出直隶州的现象，基本与山西的情形类似。从分析直隶州、属州知州职能的角度而言，或许还有更多的史料可以说明前文得出的初步认识，但山西作为最早掀起改设直隶州浪潮的发源地，无疑更具有鲜明的典型性。

---

① 蒋良骐撰，鲍思陶、西原点校：《东华录》卷 25 雍正二年三月，齐鲁书社，2005 年，第 387—388 页。按：《清世宗实录》卷 19 将“户部等衙门议覆”的诺岷上奏，系于雍正二年闰四月己卯。引文中加注重号的部分为实录所失载。

② 林涓：《清代统县政区的改革——以直隶州为中心》，《中国历史地理论丛》2000 年第 4 辑。

三、结论：以州政之别再释“属州视县，直隶州视府”

通过前文对雍正年间山西太原、平阳二府改设直隶州的个案讨论可知，从知州所要面对的州政角度，可以很容易理解诺岷改设直隶州的原因，即发挥直隶州知州几乎完全等同于知府的具有巡查属县、监督下属的职责。这也是所谓“直隶州视府”所要试图表达的主要内涵。当然，直隶州毕竟领有本州，正如前引顾颉刚等所言“于治县事外兼辖其旁之县”。在本州范围内，知州亲领编户，作为亲民之官，构成了他与知府在职责任务上的最大区别。

而关于对属州领县的认识，以往多来自于《明史·地理志》、各种地理总志、《大明一统文武诸司衙门官制》、《大明清类天文分野之书》以及类似前文提及的《明会典》这类文献。它们都明确地将属州隶府，其下领县的状态以一种几乎可称为政区层级体系的方式分别记载在各自的内容之中。这种主要来自地理类文献所造成的印象，对今人的影响不宜低估。而面对明人鲁论在《仕学全书》中提到的州务和《明史·职官志》谈到的知州掌一州之政时，所涉府、直隶州、属州及县的关系，往往就很容易被人从政区层级的角度来加以释读。

事实上，“属州视县，直隶州视府”为今人提供了认识明清州制及其演变的另一个侧面。尽管从政区层级角度理解的州制，与这种从官僚职掌角度所呈现出来的州制之间，具有息息相关的联系，但毕竟因为地理与职官的微妙差异而显示出彼此的不同。作为领县之州，在同为统县政区的地理层面无法显示的差异，却可以通过直隶州、属州职官所掌州政的不同，得到具体呈现。而两种知州所掌州政的不同，同样可以反映府与直隶州皆隶于布政司的层级特征。总之，正是地理与职官层面所反映出来的既有联系又有区别的明清州制双重面相，使得以往单纯沿用政区层级体系的视野分析两种州视如府县的问题，总是若即若离，始终不得要领。

属州虽然从“层级”的角度看领有属县，但本文提供的史实，可以进一步证明这种被称为虚辖的状态，在职官所掌州政的层面具体表现为几乎丧失作为上司巡查、监督属县知县的职能。然而，与直隶州相同，属州毕竟也拥有亲领编户的本州。在其境内，知州直接亲民，履行一切犹如知县的刑名钱谷之责。由此来看，属州视县一语绝非妄言，它正是属州知州为官一任进行州政实践的基本原则。姑且用“视”字来表达其中的曲折，可能还是与顾炎武所说：“到任缴凭必由州转府，尚有饩羊之意”有关。

如果一定要将《明史·职官志》知州所掌州政一段中的“属州视县，直隶州视府”一句，用更加直白的语言来加以描述，或许可以这样认为：属州（知州）虽领有（知）县，但因尚隶于（知）府，故其所掌州政主要面向本州内“亲领编户”，从牧民之官的角度可视与知县相埒。而直隶州（知州）因径隶于布政司（布政使），故其州政主要是对所领各（知）县的（巡查）管辖，从牧官之官的角度可视与知府相仿。正是由于直隶州与属州知州，各自兼有知府和知县政务的缘故，所以在《明史·职官志》的原文中才会出现详于一府、一县之政，却几乎只字未提一州之政的特殊现象。① 而明人鲁论“若州属于府而所属又有县，则在府视县而在县”的说法，完全可以从不改动其现有原文的前提下，做出大致通畅的解释：属州之县的管理已非所在州的正印官职责所能涵盖，上司知府纵有巡查之责，但往往因境阔僚众，分身乏术，鞭长莫及，故一切县政只能任由这些属州之县自行裁决，万事尽皆“在县”而已。要言之，鲁论之言反映的正是明代属州领县制度所存在的弊端与问题。

可以引为思索的是，在厘清《明史·职官志》知州掌一州之政的真相后，又该如何理解《清史稿·职官志》中所谓“知州掌一州治理。属州视县，直隶州视府。唯无附郭县”的记载。显然，在经历了雍正时期的政区调整后，同样的“属州视县，直隶州视府”，其语境已与明代及清

---

① 《明史》卷 75《职官四》，第 1849—1850 页。

初有所不同。清代中期政区层级的单式三级制确立后，属州已完全不再领县，变为纯粹的所谓“实土”性质的基层政区，与亲民之县本质相同。而直隶州之制，则继承延续明代的传统，层级上直隶省部，职官施政亦需遍及属县。由此而言，《清史稿·职官志》的说法理应更为接近清代中期以降的历史事实，而之所以仍旧沿用前志所谓“视”者，大概更多的是强调州与县在建置类型和正印官品秩上的直观差异。① 有趣的是，前后相继载于史籍的“属州视县，直隶州视府”一句，虽然经历了明清地方行政制度的重大变革，但仍能大致如实反映所对应各自时代州政运作的基本职能与状态，同时亦能如实对此间明显不同的行政区划体系层级与结构有所体现。不得不承认，在不同的历史阶段下，即使是相同的文献记载，也会展现出完全不同的历史情境。

（本文修改期间，承蒙陕西师范大学王双怀、南开大学张传勇、中国人民大学胡祥雨诸位教授批评指正，谨志谢忱！）

References

Fu Linxiang. “Qingchu Zhilizhou de tuiguang yu xingzhengcengji de jianhua” (Study in Policy Deployment of Zhi Li Zhou and Simplification of Administrative Level in the Early Qing Dynasty). *Lishi dangan* (Historical Archives), (4) 2010.

Gu Jiegang and Shi Nianhai. *Zhongguo jiangyu yangeshi* (The Evolution History of Territory of China). Beijing: Shangwu yinshuguan, 1999.

Li Xinfeng. *Mingdai weisuo zhengqu yanjiu* (Research on Administrative Regionalization of Garrison Stations in the Ming Dynasty). Beijing: Beijing daxue chubanshe, 2016.

Lin Juan. “Qingdai tongxianzhengqu de gaige——yi zhilizhou wei zhongxin” (The Reforms of Administrative Regionalization in the Prefecture Level during the Qing Dynasty —— Centered on Zhi Li Zhou). *Zhongguo lishi dili luncong* (Journal of Chinese Historical Geography), (4) 2000.

Liu Fengyun, Dong Jianzhong and Liu Wenpeng. *Qingdai zhengzhi yu guojia rentong* (Politics and National Identity in the Qing Dynasty). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2012.

Liu Fengyun. “Kangxichao de dufu yu qianliang kuikong” (Governors and Local Tax Deficits in the Kandxi Reign). *Qingshi yanjiu* (The Qing History journal), (3) 2009.

Skinner, G. William, eds., *Zhonghua diguo wanqi de chengshi* (The City in Late Imperial China). Stanford of California: Stanford University Press, 1977.

Wang Tianyou. *Mingdai guojia jigou yanjiu* (Research on National institutes of China in the Ming Dynasty). Beijing: Gugong chubanshe, 2014.

Zhou Zhenhe. *Zhongguo difang xingzheng zhidushi* (The History of Local Administrative System in China). Shanghai: Shanghai renmin chubanshe, 2005.

The New Interpretation on the Administrative Operation of Zhou in the Ming and Qing Dynasties

LI Dahai (Department of History, Sun Yat-sen University; lidahai1981@aliyun.com)

This article focuses on the new interpretation of the administrative operation of Zhou in the Ming and Qing Dynasties. There were two kinds of Zhou: the “independent department”, and the “subordinate department”. By analyzing the process of the revision of the subordinate department during Yongzheng period, this research draws a new conclusion about the interpretation of an important literature. The subordinate department was regarded as a county and the independent department was regarded as prefecture, in Records of Officials in the Ming Dynastic History. This meant that the magistrate in a subordinate department was equivalent to a county magistrate and the responsibilities of a magistrate of an independent department was same of that of a magistrate of a prefecture.

① 李新峰亦有类似看法，参《明代卫所政区研究》，第216—217页。